



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2018

---

## **Sein und Schein von Gesetzgebung im Referendumsrecht Russlands**

Beriger, Julian-Ivan

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-150043>

Book Section

Originally published at:

Beriger, Julian-Ivan (2018). Sein und Schein von Gesetzgebung im Referendumsrecht Russlands. In: Canapa, Damiano; Landolt, Robin; Müller, Nicola. Sein und Schein von Gesetzgebung: Erwartungen – Auswirkungen – Kritik. Zürich: Dike, 463-488.

Sonderdruck

---

**Damiano Canapa / Robin Landolt / Nicola Müller (Hrsg.)**

# **Sein und Schein von Gesetzgebung**

**Erwartungen – Auswirkungen – Kritik**

Analysen und Perspektiven von Assistierenden des  
Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich



2018. Dike Verlag Zürich/St. Gallen ISBN 978-3-03751-995-0

---

# Sein und Schein von Gesetzgebung im Referendumsrecht Russlands

*Julian-Ivan Beriger*

## Inhaltsübersicht

|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | Einleitung  | 464 |
| II.  | Kurze Einführung ins russische Referendumsrecht   | 464 |
|      | A. Begriff des Referendums  | 464 |
|      | B. Übersicht über die Referenden im russischen Bundesstaat  | 465 |
|      | 1. Referendum auf Bundesebene   | 466 |
|      | 2. Regionales Referendum  | 466 |
|      | 3. Referendum auf Ebene eines Föderationssubjekts   | 467 |
|      | 4. Gemeindereferendum   | 467 |
| III. | Schein: Das Referendum als zentrales direktdemokratisches Instrument in Russland  | 468 |
|      | A. Verfassungsrechtliche Stellung des Referendums   | 468 |
|      | 1. Form der Ausübung von Volksmacht   | 469 |
|      | 2. Subjektives Recht  | 469 |
|      | 3. Verhältnis zu den Wahlen   | 470 |
|      | B. Referendumsgegenstand  | 470 |
|      | C. Zulässige Einschränkungen des Referendumsrechts  | 471 |
| IV.  | Sein: Systematische gesetzgeberische Eingriffe ins Referendumsrecht   | 472 |
|      | A. Gesetzgeberische Erschwerung des Referendumsverfahrens   | 472 |
|      | 1. Bundesebene  | 472 |
|      | a. Hindernisse bei der Ergreifung des Referendums   | 472 |
|      | b. Faktische Öffnung des Ausnahmekatalogs   | 473 |
|      | c. Zeitliche Beschränkungen   | 474 |
|      | d. Fehlende praktische Bedeutung des Referendums  | 475 |
|      | 2. Ebene einzelner Föderationssubjekte  | 476 |
|      | a. Erschwerung der Unterschriftensammlung   | 476 |
|      | b. Mindeststimmeteiligung   | 477 |
|      | c. Verengung des Kreises der Initiativberechtigten  | 477 |
|      | d. Abnahme der praktischen Bedeutung des Referendums  | 478 |
|      | B. Instrumentalisierung des Referendums   | 479 |
|      | 1. Regionale Ebene  | 479 |
|      | a. Verstärkung der zentralstaatlichen Kontrolle beim Zusammenschluss von Föderationssubjekten                                 | 479 |
|      | b. Legitimierung der politisch umstrittenen Zusammenschlüsse von Föderationssubjekten in der Anwendungspraxis des Referendums | 480 |
|      | 2. Gemeindeebene  | 481 |
|      | a. Bagatellisierung des Referendumsgegenstands  | 481 |
|      | b. Scheindemokratische Beteiligung des Volkes in der Praxis   | 482 |
| V.   | Würdigung   | 483 |
|      | Literaturverzeichnis  | 483 |

## **I. Einleitung**

Der Ausdruck «Sein und Schein von Gesetzgebung» bezeichnet in erster Linie die Divergenz zwischen der Anwendung einer Gesetzesnorm in der Rechtspraxis und der Regelungsabsicht des Gesetzgebers.<sup>1</sup> Jedoch kann nicht nur der Rechtsanwender, sondern auch der Gesetzgeber in Abweichung von seiner eigenen oder der Regelungsabsicht des Verfassungsgebers Rechtsinstitute gesetzgeberisch derart verändern, dass sie in der Rechtspraxis nicht mehr ihrem ursprünglichen Zweck entsprechen.<sup>2</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden Sein und Schein von Gesetzgebung im russischen Referendumsrecht untersucht. Es wird die These aufgestellt, dass die verfassungstheoretische Stellung des Referendums (Schein) nicht mit dessen normativen Ausgestaltung im Gesetzesrecht und Anwendung in der Rechtspraxis (Sein) übereinstimmt.

Nach einer überblicksartigen Einführung ins russische Referendumsrecht (II.) wird auf die in der russischen Verfassung angelegte und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts konkretisierte verfassungstheoretische Stellung des Referendums als zentrales Instrument der direkten Demokratie in Russland (Schein) eingegangen (III.).

Im Anschluss daran werden die systematischen gesetzgeberischen Eingriffe ins Referendumsrecht auf allen Ebenen des russischen Bundesstaats und deren Auswirkungen auf die praktische Anwendung des Referendums (Sein) untersucht (IV.).

Zum Schluss erfolgt eine Würdigung der gefundenen Ergebnisse (V.).

## **II. Kurze Einführung ins russische Referendumsrecht**

### **A. Begriff des Referendums**

Als Referendum wird in Russland wie in anderen europäischen Staaten eine Volksabstimmung bezeichnet, bei der die Stimmbürger durch unmittelbare Willensäusserung in verbindlicher und abschliessender Weise über eine Frage von gesellschaftlicher Bedeutung der jeweiligen Staatsebene entscheiden.<sup>3</sup> Begriffsbestimmend sind

---

<sup>1</sup> Bei diesem Phänomen handelt es sich um eine (gemässigte) Form von Rechtsnihilismus, die für die russische Rechtsordnung typisch ist. Dazu NUSSBERGER, in: NUSSBERGER, 1, 7.

<sup>2</sup> Die Gesetzgebung stehe in Russland der Entwicklung des Referendums entgegen. Dazu ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 173.

<sup>3</sup> Vgl. zu dieser Definition KOMAROVA, Referendum, 62 f.; BAGLAJ, 460; AVAK'JAN, 396 f.; RUDENKO, KPVO 2003, 10, 10; PETUKHOVA, GiP 2010, 112, 112; KURJAČAJA, PiP 2005, 11, 11; AVANESJAN, 67; GJATOV, 19.

dabei drei Elemente,<sup>4</sup> und zwar der Gegenstand des Referendums, d.h. die Frage, die dabei entschieden wird,<sup>5</sup> die Unmittelbarkeit der Willensäußerung des Volkes<sup>6</sup> und die Verbindlichkeit des Volksentscheids.<sup>7</sup>

Die drei Kernelemente des Referendumsbegriffs finden ihren Ausdruck auch in der russischen Gesetzgebung. Im Wahl- und Abstimmungsgesetz (im Folgenden: WAG)<sup>8</sup> wird das Referendum in Art. 2 Ziff. 53 für alle Staatsebenen folgendermassen definiert: «Eine Form der direkten Willensäußerung der Bürger der Russischen Föderation betreffend die wichtigsten Fragen von staatlicher und örtlicher Bedeutung mit dem Ziel der Entscheidungsfindung auf dem Wege der Abstimmung der Stimmbürger».

## B. Übersicht über die Referenden im russischen Bundesstaat

Die Russische Föderation ist als Bundesstaat organisiert und besteht derzeit aus 85 Gliedstaaten, sog. «Föderationssubjekten» (russ. *субъекты Российской Федерации*, *sub-ekty Rossijskoj Federacii*), von denen es sechs Arten<sup>9</sup> gibt (vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. 65 Abs. 1 der russischen Verfassung).<sup>10</sup> Die dritte Ebene im russischen Bundesstaat bilden die Gemeinden, die im System der «örtlichen Selbstverwaltung» (russ. *местное самоуправление*, *mestnoe samoupravlenie*) organisiert sind.<sup>11</sup>

Der territorialen Gliederung entsprechend unterscheidet man in Russland vier Arten von Referenden: (1.) das Referendum auf Bundesebene (russ. *федеральный референдум*, *federal'nyj referendum*), (2.) das regionale Referendum (russ. *региональный референдум*, *regional'nyj referendum*), (3.) das Referendum auf Ebene eines Föderationssubjekts (russ. *референдум субъекта РФ*, *referendum sub-*

---

<sup>4</sup> Zu diesen drei Elementen AVAK'JAN, 396 f.; AVANESJAN, 67; BERIGER, 37 ff.

<sup>5</sup> Dazu detailliert unten III.B.

<sup>6</sup> Die Stimmbürger treffen beim Referendum direkt und nicht über ihre Volksvertreter Sachentscheide, indem sie eine Vorlage annehmen oder ablehnen. AVAK'JAN, 396; NUDNENKO, KIMP 2005, 20, 20 f.; AVANESJAN, 67.

<sup>7</sup> Das Referendum ist in Russland grundsätzlich imperativ. Die Durchführung konsultativer (nicht verbindlicher) Volksabstimmungen ist allerdings nicht ausgeschlossen. AVAK'JAN, 398; ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 175; KOMAROVA, Referendum, 68 f.

<sup>8</sup> Bundesgesetz vom 12. Juni 2002 № 67-FZ «über die grundlegenden Garantien des Wahlrechts und des Rechts der Bürger der RF auf Teilnahme am Referendum» (russ. *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* (im Folgenden: SZ RF), 17. Juni 2002, № 24, st. 2253).

<sup>9</sup> Republiken, ein autonomes Gebiet, autonome Bezirke, Regionen, Gebiete sowie Städte mit föderaler Bedeutung. Zum Staatsaufbau in Russland z.B. BAGLAJ, 130 ff.; AVAK'JAN, 367 ff.; FADEEV, Kapitel 5, in: FADEEV, 96, 99 ff.

<sup>10</sup> Verfassung der Russischen Föderation, angenommen in der Volksabstimmung vom 12. Dezember 1993 (SZ RF, 4. August 2014, № 31, st. 4398 [im Folgenden: VfRF]).

<sup>11</sup> Zum System der örtlichen Selbstverwaltung z.B. ŠUGRINA, 91 ff.; BAGLAJ, 739 f.; FADEEV, Kapitel 24, in: FADEEV, 563, 569 ff.

jekta RF) und (4.) das Gemeindereferendum (russ. *местный референдум, mestnyj referendum*).<sup>12</sup>

Je nachdem, ob die Durchführung einer Volksabstimmung von Gesetzes wegen vorgesehen ist oder von einem bestimmten Kreis von Akteuren verlangt werden muss, unterscheidet man obligatorische (russ. *обязательный референдум, objazatel'nyj referendum*) und fakultative Referenden (russ. *факультативный референдум, fakul'tativnyj referendum*).<sup>13</sup>

## 1. Referendum auf Bundesebene

Beim Referendum auf Bundesebene werden Fragen von gesamtstaatlicher Bedeutung entschieden (Art. 6 Abs. 1–3 des Bundesverfassungsgesetzes über das Referendum [im Folgenden: BfGR]).<sup>14</sup> Diese befinden sich in der ausschliesslichen Kompetenz der Föderation oder der gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Subjekten (Art. 6 Abs. 4 BfGR i.V.m. Art. 71 und 72 Abs. 1 VfRF). Dessen Durchführung ist grundsätzlich fakultativ und kann von den in Art. 14 Abs. 1 BfGR genannten Akteuren verlangt werden.<sup>15</sup> Von Gesetzes wegen wird eine Volksabstimmung auf Bundesebene durchgeführt, wenn dies in einem völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen ist (Art. 6 Abs. 2 BfGR).

Gesetzliche Grundlage des Referendums auf Bundesebene bildet in erster Linie das BfGR und subsidiär das WAG (Art. 1 Abs. 4 WAG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 BfGR).

## 2. Regionales Referendum

Regionale Volksabstimmungen werden bezüglich Fragen durchgeführt, die für einen bestimmten Kreis von Föderationssubjekten von Bedeutung sind. In Art. 11 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Bildung neuer Föderationssubjekte (im Fol-

---

<sup>12</sup> Dazu KOMAROVA, KiMP 2003, 29, 33; FADEEV, Kapitel 6, in: FADEEV, 134, 142 f.; GJATOV, 85 ff.; SINCOV, 80 f.; ŠMELEV, 86 f.

<sup>13</sup> Zu dieser Unterscheidung KOMAROVA, KiMP 2003, 29, 31; RUDENKO, KPVO 2003, 10, 10 f.; FADEEV, Kapitel 6, in: FADEEV, 134, 142; SINCOV, 70 f.; ŠMELEV, 83 ff.; GJATOV, 71 ff.; FILIPOVA, 43.

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 28. Juni 2004 № 5-FKZ «über das Referendum der Russischen Föderation» (SZ RF, 5. Juli 2004, № 27, st. 2710).

<sup>15</sup> Von 2 Millionen stimmberechtigten russischen Staatsbürgern, der Verfassungsgebenden Versammlung im Falle von Art. 135 Abs. 3 VfRF und den Staatsorganen des Bundes (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–3 BfGR).

genden: BGüBnF)<sup>16</sup> ist eine obligatorische Volksabstimmung betreffend die Vereinigung angrenzender Föderationssubjekte vorgesehen.<sup>17</sup>

### **3. Referendum auf Ebene eines Föderationssubjekts**

Fragen, die nur einen einzelnen Gliedstaat betreffen, bilden Gegenstand des Referendums auf Ebene eines einzelnen Föderationssubjekts. Die Referendumsfrage befindet sich in der ausschliesslichen Kompetenz der Föderationssubjekte oder der gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Subjekten (Art. 12 Abs. 2 WAG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 und 73 VfRF).<sup>18</sup> Das WAG sieht auf Ebene eines Föderationssubjekts ein fakultatives Referendum vor, dessen Ergreifung nach Art. 14 Abs. 1 WAG grundsätzlich den Stimmbürgern zusteht. Die Gesetzgeber der Föderationssubjekte können in den regionalen Referendumsgesetzen zusätzlich obligatorische Referenden vorsehen (Art. 12 Abs. 4 WAG).

Gesetzliche Grundlage des Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts bildet das WAG als zwingender bundesrechtlicher Mindeststandard (Art. 1 Abs. 6 WAG), das durch andere Bundesgesetze, die Satzungen und Verfassungen der Föderationssubjekte und die regionalen Referendumsgesetze ergänzt wird (Art. 1 Abs. 3 und 5 WAG).<sup>19</sup>

### **4. Gemeindereferendum**

Beim Gemeindereferendum wird über Fragen von örtlicher Bedeutung entschieden (Art. 22 Abs. 1 des örtlichen Selbstverwaltungsgesetzes [im Folgenden: ÖrtlSelbstVwG]<sup>20</sup> i.V.m. Art. 130 Abs. 1 und 2 VfRF). Die Grundzüge des Gemeindereferendums werden in Art. 22 ÖrtlSelbstVwG geregelt und in den Referendumsgesetzen der Föderationssubjekte sowie den Gemeindesatzungen konkretisiert

---

<sup>16</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2001 № 6-FKZ «über die Regelung der Aufnahme und Bildung eines neuen Föderationssubjekts innerhalb der bestehenden Struktur der Russischen Föderation» (SZ RF, 24. Dezember 2001, № 52 (1 č.), st. 4916).

<sup>17</sup> Dazu unten IV.B.1.

<sup>18</sup> Die Beschränkung des Referendumsgegenstands auf Fragen in der ausschliesslichen Kompetenz der Föderationssubjekte, wie es Art. 13 Abs. 4 des Vorgängergesetzes aus dem Jahre 1997 ursprünglich vorsah, ist verfassungswidrig. Dazu Urteil des VfGRF vom 10. Juni 1998 № 17-P, 3 E. 2 (SZ RF, 22. Juni 1998, № 25, st. 3002).

<sup>19</sup> Die Mindestgarantien des WAG im Bereich des Wahl- und Referendumsrechts dürfen durch andere Rechtsakte (auch Bundesverfassungsgesetze) nur erweitert, nicht jedoch unterschritten werden. Ansonsten gelangen nach Art. 1 Abs. 6 WAG die Bestimmungen des WAG zur Anwendung. Dazu WAG Kommentar-BORISOV, Art. 1, 15 f., 17 f.

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2003 № 131-FZ «über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation» (SZ RF, 6. Oktober 2003, № 40, st. 3822).

(Art. 22 Abs. 10 ÖrtlSelbstVwG). Subsidiär kommen die Bestimmungen des WAG zur Anwendung (Art. 1 Abs. 1 WAG).

Das fakultative Gemeindereferendum kann von den in Art. 22 Abs. 3 Ziff. 1–3 ÖrtlSelbstVwG genannten Rechtsträgern ergriffen werden. Eine obligatorische Volksabstimmung auf Gemeindeebene ist in Art. 56 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG betreffend die Einführung und Verwendung von Mitteln der Selbstbesteuerung vorgesehen.<sup>21</sup>

### **III. Schein: Das Referendum als zentrales direktdemokratisches Instrument in Russland**

Gestützt auf die verfassungsrechtliche Stellung des Referendums (A.) wurde in der russischen Lehre ein theoretisches Modell des Referendums als zentrales Instrument der direkten Demokratie in Russland entwickelt, das sich durch einen weit gefassten Referendumsgegenstand (B.) und hohe Anforderungen an die Einschränkungen des Referendumsrechts (C.) auszeichnet.

#### **A. Verfassungsrechtliche Stellung des Referendums**

Die VfRF räumt dem Referendum in Art. 1 Abs. 1, 3 Abs. 3, 32 Abs. 2, 84 lit. «c», 92 Abs. 3, 130 Abs. 2 und 135 Abs. 3 VfRF eine zentrale Stellung im Verfassungsgefüge von Russland ein.<sup>22</sup> Die Verfassungsbestimmungen wurden in der Rechtsprechungspraxis des russischen Verfassungsgerichts konkretisiert.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Dazu unten IV.B.2.

<sup>22</sup> Dazu AVAK'JAN, 394 f.; KOMAROVA, Referendum, 16 f.; Handbuch VfRF-LUCHTERHANDT, Art. 1 N 13; VfRF Kommentar-KUTAFIN, Art. 3, 71; ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 174.

<sup>23</sup> Eine Übersicht über die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (im Folgenden: VfGRF) zu den Wahlen und Referenden findet sich im Handbuch VfRF-LUCHTERHANDT, Art. 1 N 13 f. Vgl. zu einer Übersicht der Rechtsprechung des VfGRF spezifisch zum Referendum AUSF, GviMSu 2007, 11, 17 ff. Folgende Leitentscheide des VfGRF befassen sich detailliert mit dem Referendum: Urteile des VfGRF vom 24. Januar 1997 № 1-P (SZ RF, 3. Februar 1997, № 5, st. 708), vom 10. Juni 1998 № 17-P (SZ RF, 22. Juni 1998, № 25, st. 3002), vom 11. Juni 2003 № 10-P (SZ RF, 23. Juni 2003, № 25, st. 2564) und vom 21. März 2007 № 3-P (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741). Erwähnen kann man auch noch zwei jüngere Entscheide, wo sich das VfGRF am Rande zum Gemeindereferendum äussert: Entscheid des VfGRF vom 9. Dezember 2014 № 2744-O (russ. *Vestnik Konstitucionnogo Suda* (im Folgenden: VKS), № 2, 2015) und den unveröffentlichten Entscheid vom 25. Februar 2016 № 405-O.



Die verfassungsrechtliche Stellung des Referendums in Russland lässt sich durch folgende Aspekte charakterisieren: (1.) Form der Ausübung von Volksmacht, (2.) subjektives Recht und (3.) Verhältnis zu den Wahlen.<sup>24</sup>

## **1. Form der Ausübung von Volksmacht**

In Art. 1 Abs. 1 VfRF wird Russland als demokratischer Staat bezeichnet. Nach Art. 3 Abs. 1 VfRF ist Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht in der Russischen Föderation ihr multinationales Volk. Volkssouveränität bedeutet, dass die Macht in einem Staat dem Volk zusteht und es diese unmittelbar oder durch seine demokratisch legitimierten Vertreter ausüben kann.<sup>25</sup> Nach Art. 3 Abs. 3 VfRF sind das Referendum und die freien Wahlen höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksmacht in Russland, womit den beim Referendum getroffenen Entscheidungen höchste demokratische Legitimität eingeräumt wird.<sup>26</sup>

Auf Gemeindeebene kommt dem Referendum besondere Bedeutung zu, da es als Mittel zur unmittelbaren Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung der Verwirklichung der örtlichen Selbstverwaltung dient (Art. 12 i.V.m. 130 Abs. 1 und 2 VfRF sowie Art. 22 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG).<sup>27</sup>

## **2. Subjektives Recht**

In Art. 32 Abs. 2 VfRF wird den russischen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht sowie das Recht auf Teilnahme an Volksabstimmungen eingeräumt, das als subjektives Recht im zweiten Kapitel über die «Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers» verankert ist.<sup>28</sup>

Über das Stimm- sowie das aktive und passive Wahlrecht verfügen russische Staatsbürger, die am Tag der Abstimmung das 18. Lebensjahr<sup>29</sup> vollendet haben und nicht von einem Gericht für handlungsunfähig befunden worden sind oder sich auf ein ge-

---

<sup>24</sup> Dazu KOMAROVA, Referendum, 62; AVAK'JAN, 394.

<sup>25</sup> Man unterscheidet in Russland drei Ausprägungen der Volksmacht: (1.) die Staatsmacht, (2.) die gesellschaftliche Macht und (3.) die Macht der örtlichen Selbstverwaltung. Dazu AVAK'JAN, 355 ff.

<sup>26</sup> AVAK'JAN, 396; BAGLAJ, 460; FADEEV, Kapitel 6, in: FADEEV, 134, 139; VfRF Kommentar-KUTAFIN, Art. 3, 71; NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 20; AVANESJAN, 67 f.; KOVALEV, PIŽ 2001, 90, 92.

<sup>27</sup> AVAK'JAN, 361 f., 400; BAGLAJ, 749; VfRF Kommentar-BONDAR', Art. 130, 986; AUSF, GviMSu 2007, 11, 19; GRANKIN, KiMP 2012, 44 ff.

<sup>28</sup> AVAK'JAN, 394; KOMAROVA, Mechanismus, 89 f.; NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 20; Handbuch VfRF-VON GALL, Art. 32 N 33.

<sup>29</sup> Dies entspricht dem allgemeinen Mündigkeitsalter in Art. 60 VfRF. Dazu WAG Kommentar-BORISOV, Art. 4, 72; NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 21.

richtliches Urteil hin in Freiheitsentzug befinden (Art. 32 Abs. 2 und 3 VfRF i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 3 WAG).<sup>30</sup>

Das Recht auf Teilnahme am Referendum umfasst je nach Stadium des Referendumsverfahrens verschiedene Teilgehalte, wie z.B. das Recht auf Unterschriftensammlung, Finanzierung der Abstimmungskampagne oder Bildung der Initiativgruppe.<sup>31</sup>

### **3. Verhältnis zu den Wahlen**

Art. 3 Abs. 2 VfRF statuiert, dass das Volk seine Macht unmittelbar sowie mittelbar durch die Staats- und Gemeindeorgane ausübt, womit die Instrumente der direkten und repräsentativen Demokratie einander gegenübergestellt werden.<sup>32</sup>

Referendum und Wahlen sind nach Art. 3 Abs. 3 VfRF «höchster unmittelbarer Ausdruck der Volksmacht», woraus nach Auffassung des VfGRF abgeleitet werden könne, dass die beiden Formen der Willensäußerung des Volkes gleichwertig nebeneinander bestehen, jeweils ihre eigene Aufgabe erfüllen und einander ergänzen, ohne sich dabei jedoch zu behindern.<sup>33</sup>

## **B. Referendumsgegenstand**

Entsprechend seinem verfassungsrechtlichen Status ist der Kreis von Fragen, die dem fakultativen Referendum in Russland unterstellt werden können, sehr weit gefasst. Die Stimmbürger können dabei über beliebige Fragen von gesellschaftlicher und staatlicher Bedeutung der jeweiligen Staatsebene entscheiden.<sup>34</sup> Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der russischen Gesetzgebung wider (Art. 6 Abs. 3 BfGR, Art. 12 Abs. 2 und 3 WAG und Art. 22 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG).

---

<sup>30</sup> Zu den Voraussetzungen des Stimmrechts z.B. BAGLAJ, 464; AVAK'JAN, 745 f.; NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 21.

<sup>31</sup> KOMAROVA, Mechanismus, 90 f.; NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 23.

<sup>32</sup> VfRF Kommentar-KUTAFIN, Art. 3, 70; Handbuch VfRF-GEISTLINGER, Art. 3 N 17.

<sup>33</sup> Urteile des VfGRF vom 11. Juni 2003 № 10-P, 3 E. 2 (SZ RF, 23. Juni 2003, № 25, st. 2564) und vom 21. März 2007 № 3-P, 7 E. 2 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741). Dazu auch Handbuch VfRF-VON GALL, Art. 32 N 37. Verfassungsrichter Viktor Luč'in vertrat in seinem Sondervotum zum Urteil des VfGRF vom 11. Juni 2003 № 10-P die Auffassung, dass das Referendum als Instrument der direkten Demokratie Vorrang vor den Wahlen habe.

<sup>34</sup> KOVALEV, PIŽ 2001, 90, 90; ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 174; RUDENKO, KPVO 2003, 10, 17; KOMAROVA, Referendum, 62, 64; AVAK'JAN, 401. Kritisch zum weiten Referendumsgegenstand KURJAČAJA, Pip 2005, 11, 12.

Das Referendum kann durch seinen weit gefassten Gegenstand nicht konsequent von der Volksinitiative abgegrenzt werden. Diese wird in Russland als eigenständiges direktdemokratisches Instrument anerkannt.<sup>35</sup>

Die Referendumsfrage muss nach Art. 6 Abs. 7 BfGR bzw. Art. 12 Abs. 7 WAG so formuliert sein, dass sie nicht auf unterschiedliche Weise interpretiert und darauf eine eindeutige Antwort gegeben werden kann. Ausserdem darf sie keine unvorhersehbaren Rechtsfolgen nach sich ziehen.<sup>36</sup>

### C. Zulässige Einschränkungen des Referendumsrechts

Nach Auffassung des Verfassungsgerichts müssen gesetzgeberische Einschränkungen des Referendumsrechts verhältnismässig sein, sodass sie das Referendumsrecht weder aufheben noch schmälern.<sup>37</sup> In der russischen Lehre wird konkretisiert, dass Einschränkungen des Referendumsrechts dann zulässig seien, wenn sie auf dem Wege der Gesetzgebung eingeführt worden und begründet (russ. *обоснованность, osnovannost'*), erforderlich (russ. *необходимость, neobkhodimost'*) und zumutbar (russ. *соразмерность, sorazmernost'*) sind.<sup>38</sup>

PETUKHOVA unterscheidet drei Arten von Beschränkungen des Referendumsrechts, und zwar Beschränkungen (1.) bezüglich des Referendumsgegenstands (Inhalt, Formulierung, Ausnahmetatbestände), (2.) zeitliche Beschränkungen der Ergreifung, Ansetzung und Durchführung des Referendums (Kriegs- oder Notzustand, Sperrfristen bei Referenden zur gleichen Vorlage, Unvereinbarkeit mit den Wahlen) und (3.) verfahrensrechtliche Beschränkungen (v.a. bei der Ergreifung des Referendums).<sup>39</sup>

Eine Minderheit in der russischen Lehre ist der Auffassung, dass gesetzgeberische Einschränkungen des Referendumsrechts in keinem Fall zulässig seien.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Die Volksinitiative wird in einem engen Sinn verstanden und umfasst nur (ausformulierte) Entwürfe zu Rechtsakten, die von einer Gruppe von Stimmbürgern ausgearbeitet und dann der Volksabstimmung unterstellt werden (vgl. Art. 26 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG). Sie existiert zudem nur auf Ebene der Föderationssubjekte und Gemeinden. Dazu detailliert VAŽNOV, 42 ff.

<sup>36</sup> Durch diese Regelung werde die unverfälschte Willensbildung der Stimmbürger sichergestellt. Urteil des VfGRF vom 21. März 2007 № 3-P, 14 f. E. 4 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741).

<sup>37</sup> Urteile des VfGRF vom 11. Juni 2003 № 10-P, 3 E. 2.2. (SZ RF, 23. Juni 2003, № 25, st. 2564) und vom 21. März 2007 № 3-P, 9 E. 3 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741).

<sup>38</sup> PETUKHOVA, Gip 2010, 112, 113 und in Bezug auf den Referendumsgegenstand SERGEEV, KiMP 2008, 7, 10 f.

<sup>39</sup> PETUKHOVA, Gip 2010, 112, 113.

<sup>40</sup> Der russische Verfassungsgeber habe in der Verfassung bewusst auf Einschränkungen des Referendumsrechts verzichtet, womit der Gesetzgeber über keine verfassungsrechtliche Grundlage zur Einschränkung des Referendumsrechts auf Bundesebene verfüge. ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, SKO 2007, 173, 174; SERGEEV, KiMP 2008, 7, 8. Die genannten Autoren stützen

## **IV. Sein: Systematische gesetzgeberische Eingriffe ins Referendumsrecht**

Der verfassungstheoretischen Stellung des Referendums entgegengesetzt sind die gesetzgeberischen Eingriffe in die normative Ausgestaltung des Referendums auf allen Ebenen des russischen Bundesstaats. Durch diese wird entweder (A.) das Referendumsverfahren erschwert oder (B.) Referenden zur Legitimierung politisch umstrittener Entscheidungen oder der Scheinbeteiligung des Volkes eingesetzt (Instrumentalisierung).

### **A. Gesetzgeberische Erschwerung des Referendumsverfahrens**

#### **1. Bundesebene**

Das Verfahren zur Ergreifung und Durchführung des fakultativen Referendums auf Bundesebene wurde mit dem Inkrafttreten des BfGR im Jahre 2004 und dessen Revision im Jahre 2008 massiv erschwert.<sup>41</sup> Dies zeigt sich insbesondere durch die Einführung formeller Hindernisse bei der Ergreifung des Referendums (a.), die Einschränkung des Referendumsgegenstands (b.) und die zeitlichen Beschränkungen bei Ergreifung und Durchführung des Referendums (c.).

##### **a. Hindernisse bei der Ergreifung des Referendums**

Thematisch lassen sich die neu eingeführten Hindernisse bei der Ergreifung des Referendums in Hindernisse (1.) im Zusammenhang mit der Bildung der Initiativgruppe und (2.) der Unterschriftensammlung einteilen.<sup>42</sup>

(1.) Zur Ergreifung des Referendums auf Bundesebene muss eine Initiativ- bzw. Referendumsgruppe (russ. *инициативная группа по проведению референдума*, *iniciativnaja grupa po provedeniju referendumu*) gebildet werden, die nach ihrer Registrierung über das Recht zur Unterschriftensammlung verfügt (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 23 BfGR).

Unter dem Vorgängergesetz aus dem Jahre 1995<sup>43</sup> musste nur eine einzige Initiativgruppe aus mindestens 100 Mitgliedern gebildet werden (Art. 9 Abs. 10 BfGR 1995).

---

sich dabei auf die Argumentation von Verfassungsrichter Viktor Lučín in seinem Sondervotum zum Urteil des VfGRF vom 11. Juni 2003 № 10-P (SZ RF, 23. Juni 2003, № 25, st. 2564).

<sup>41</sup> SERGEEV, KiMP 2008, 7, 8; NUDNENKO, RJŽ 2009, 176, 178; ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 173, 180; BREIG, in: NEUMANN/RENGER, 255, 280 f.

<sup>42</sup> Eine Aufzählung der Hindernisse findet sich bei AUSF, GviMSu 2007, 11, 16. Dazu auch NUDNENKO, RJŽ 2009, 176, 178 f.; AVAK'JAN, 428 ff.; NEVINSKIJ, KiMP 2005, 14, 15 f.

Im derzeit geltenden BfGR ist in Art. 15 Abs. 2 vorgesehen, dass sich die zentrale Initiativgruppe aus regionalen Untergruppen zusammensetzen muss, die in mehr als der Hälfte der Föderationssubjekte gebildet werden und aus je mindestens 100 Mitgliedern bestehen. Die Mitgliederzahl der zentralen Initiativgruppe beträgt damit neu mindestens 4300.<sup>44</sup>

(2.) Die Frist zur Unterschriftensammlung wurde beim Referendum auf Bundesebene von 90 (Art. 9 Abs. 10 BfGR 1995) auf 45 Tage (Art. 17 Abs. 2 BfGR) verkürzt, während die für das Zustandekommen des Referendums nötige Unterschriftenzahl von zwei Millionen nicht an die neue Frist angepasst wurde (vgl. Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1 BfGR 1995 und Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 BfGR).<sup>45</sup>

Das Recht zur Unterschriftensammlung steht neu ausschliesslich den Mitgliedern der jeweiligen regionalen Untergruppe zu (Art. 17 Abs. 3 BfGR), wodurch Drittpersonen zur Unterschriftensammlung nicht mehr beigezogen werden dürfen.<sup>46</sup>

Nach Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 und 17 Abs. 1 BfGR darf sich der Wohnsitz von neu nicht mehr als 50'000 unterzeichnenden Stimmbürgern (2.5%) auf dem Gebiet des gleichen Föderationssubjekts oder gesamthaft im Ausland befinden, während unter dem Vorgängergesetz noch 10% erlaubt waren (Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1 BfGR 1995).<sup>47</sup>

## **b. Faktische Öffnung des Ausnahmekatalogs**

Gewisse Fragen können nicht Gegenstand des Referendums auf Bundesebene bilden, weshalb in Art. 6 Abs. 5 BfGR ein Ausnahmekatalog vorgesehen ist.

Mit der Revision vom 24. April 2008<sup>48</sup> wurden drei Ausnahmetatbestände (Art. 6 Abs. 5 Ziff. 6, 7 und 9 BfGR)<sup>49</sup> aus dem Katalog entfernt, gleichzeitig aber durch einen sehr weit formulierten Ausnahmetatbestand in Art. 6 Abs. 5 Ziff. 10 BfGR ersetzt. Nach dieser Bestimmung können Fragen, die von der Verfassung oder Bundesverfassungsgesetzen zur ausschliesslichen Kompetenz der Staatsorgane des Bundes gezählt werden, nicht Gegenstand des Referendums auf Bundesebene bilden.

---

<sup>43</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 10. Oktober 1995 № 2-FKZ «über das Referendum der Russischen Föderation» (im Folgenden: BfGR 1995, SZ RF, 6. Oktober 1995, № 42, st. 3921).

<sup>44</sup> Dazu NEVINSKIJ, KiMP 2005, 14, 16.

<sup>45</sup> NUDNENKO, KiMP 2005, 20, 23.

<sup>46</sup> NUDNENKO, RJŽ 2009, 176, 178; AVAK'JAN, 431.

<sup>47</sup> NEVINSKIJ, KiMP 2005, 14, 16.

<sup>48</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 24. April 2008 № 1-FKZ «über die Änderung des Bundesverfassungsgesetzes «über das Referendum der Russischen Föderation»» (SZ RF, 28. April 2008, № 17, st. 1754).

<sup>49</sup> Die Unterpunkte 6 und 7 betrafen Fragen über die Annahme und Anpassung des föderalen Budgets sowie die Erfüllung und Veränderung innenpolitischer finanzieller Verpflichtungen der RF, Unterpunkt 9 Amnestie und Begnadigungen. Ziff. 6 wurde vor seiner Streichung in einem Leiterteil des VfGRF für verfassungsmässig erklärt. Dazu Urteil des VfGRF vom 21. März 2007 № 3-P, 7 E. 2 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741).

Dieser neue Ausnahmetatbestand bewirkt faktisch eine Öffnung des bis anhin geschlossenen Ausnahmekatalogs und erlaubt es, den zuständigen Organen gestützt auf Art. 6 Abs. 5 Ziff. 10 i.V.m. 15 Abs. 15 BfGR die Registrierung der Referendumsfrage unter Berufung auf den unbestimmten Rechtsbegriff der «ausschliesslichen Kompetenzen der Staatsorgane des Bundes» beinahe beliebig zu verweigern.<sup>50</sup>

### c. Zeitliche Beschränkungen

Eine bereits im Jahre 2002<sup>51</sup> ins BfGR 1995 eingefügte (vgl. Art. 8 Abs. 3 und 12 Abs. 4) und ins BfGR (Art. 7 Abs. 3 und 14 Abs. 2 BfGR) übernommene Bestimmung verbietet die Ergreifung und Durchführung des Referendums auf Bundesebene im letzten Amtsjahr des russischen Präsidenten und der Staatsduma sowie während einer nationalen Wahlkampagne.<sup>52</sup> Dieser Ausnahmetatbestand sollte im Jahre 2002 verhindern, dass das Referendum von der Kommunistischen Partei (damals die wichtigste Oppositionspartei) im Vorfeld der nationalen Parlamentswahlen als Propagandamittel verwendet wird.<sup>53</sup>

Das russische Verfassungsgericht kam in einem Leiturteil aus dem Jahre 2003 zum Schluss, dass die zeitliche Beschränkung des Referendums auf Bundesebene zugunsten der Wahlen zulässig sei, da die gleichzeitige Durchführung von Wahlen und Referenden die «adäquate Willensäusserung der Stimmbürger» beeinträchtigen könne.<sup>54</sup> Diese Rechtsprechung wurde in der russischen Lehre teilweise als politisch motivierte Einschränkung des Referendumsrechts kritisiert.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> SERGEEV, KiMP 2008, 7, 11 f.; BREIG, in: NEUMANN/RENGER, 255, 275 f.

<sup>51</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 27. September 2002 № 5-FKZ «über die Änderung des Bundesverfassungsgesetzes «über das Referendum RF»» (SZ RF, 30. September 2002, № 39, st. 3641).

<sup>52</sup> Davon ausgenommen sind nach Art. 7 Abs. 3 BfGR nur das von der Verfassungsgebenden Versammlung ergriffene fakultative Verfassungsreferendum und das obligatorische völkervertragsrechtliche Referendum in Art. 6 Abs. 1 und 2 BfGR.

<sup>53</sup> RJABOW, in: BUHBE/GORZKA, 255, 259 f.; AVAK'JAN, 426; BREIG, in: NEUMANN/RENGER, 255, 278 f.; KURJAČAJA, PiP 2005, 11, 17 f. Die Opposition versuchte im Herbst 2003, als sich die Amtszeit der Abgeordneten der Staatsduma (Dezember 2003) und des Präsidenten der RF (März 2004) dem Ende zuneigte, ein Referendum auf Bundesebene zu ergreifen, das auf die Resozialisierung der russischen Wirtschaft (Verbot des Verkaufs von Grund und Boden, Verbot des Privateigentums an gewissen Gütern, Beschränkungen für Wohnausgaben, Mindestrenten etc.) ausgerichtet war.

<sup>54</sup> Urteil des VfGRF vom 11. Juni 2003 № 10-P, 3 E. 2.1 (SZ RF, 23. Juni 2003, № 25, st. 2564). Das Referendum könne nicht als Alternative zu den Instrumenten der repräsentativen Demokratie betrachtet werden. Dazu Urteil des VfGRF vom 21. März 2007 № 3-P, 8 E. 2 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741).

<sup>55</sup> SERGEEV, KiMP 2008, 7, 8; ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, Sko 2007, 173, 176 f. Auf Ebene der Föderationssubjekte und Gemeinden werden Wahlen und Referenden regelmässig gleichzeitig durchgeführt, was die Willensäusserung der Stimmbürger aber offenbar nicht beeinträchtigt. Dazu KURJAČAJA, PiP 2005, 11, 18.

#### d. Fehlende praktische Bedeutung des Referendums

Das Referendum kam auf Bundesebene seit Annahme der russischen Verfassung in der Volksabstimmung vom 12. Dezember 1993 in der Praxis nie mehr zur Anwendung.<sup>56</sup> Jedoch gab es zahlreiche Versuche zur Ergreifung desselben, die jedoch an den oben genannten gesetzgeberischen Einschränkungen des Referendumsrechts gescheitert sind.

Unter dem BfGR 1995 gab es in den Jahren 1997, 1998, 1999, 2000, 2002 und 2004 Versuche zur Ergreifung des Referendums auf Bundesebene. Thematisch betrafen die vorgeschlagenen Referendumsfragen das Amt des Präsidenten der RF, die Vereinigung von Russland und Belarus sowie soziale und ökologische Fragen. Viele Initiativen scheiterten schon damals an den Anforderungen an die Abstimmungsvorlage. Andere drangen bis ins Stadium der Unterschriftensammlung vor, erreichten dann aber die nötige Unterschriftenzahl von 2 Millionen nicht.<sup>57</sup>

Unter dem neuen BfGR wurden nur noch vereinzelt in den Jahren 2005,<sup>58</sup> 2006<sup>59</sup> und 2012<sup>60</sup> Versuche zur Ergreifung des Referendums auf Bundesebene unternommen. Sämtliche Initiativen scheiterten bereits im Stadium der Ergreifung des Referendums an der Bildung der Initiativgruppe, der Unterschriftensammlung oder der Registrierung der Referendumsfrage. Im Jahre 2005 wurde zwei Mal versucht, den Stimm-

---

<sup>56</sup> Das Referendum hat sich in Russland aus der «*Vetsche*» (вече, veče), einem mittelalterlichen Versammlungs- und Selbstbestimmungsorgan des Volkes, entwickelt. Dazu KOMAROVA, Referendum, 35 ff. In der Sowjetunion war das Referendum sowohl auf Unionsebene in Art. 5 der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977 («Svod Zakonov SSSR», t. 3, 14, 1990) und dem Gesetz der UdSSR vom 27. Dezember 1990 № 1869-1 «über die Volksabstimmung» («Vedomosti SND SSSR i VS SSSR», 1991, № 1, st. 10) als auch in den einzelnen Sowjetrepubliken, z.B. im Gesetz der RSFSR vom 16. Oktober 1990 № 241-1 «über das Referendum der RSFSR» («Vedomosti SND i VS RSFSR», 1990, № 21, st. 230) vorgesehen. Die einzige Volksabstimmung auf Unionsebene fand am 17. März 1991 zur Frage der Aufrechterhaltung der Sowjetunion statt. In der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) wurde am gleichen Tag über die Einführung des Amtes des russischen Präsidenten abgestimmt. Am 25. April 1993 nahm das russische Volk in einem Plebiszit zum Machtkampf zwischen dem russischen Präsidenten Boris Jelzin und dem Obersten Rat der RSFSR Stellung. Am 12. Dezember 1993 wurde die derzeit geltende russische Verfassung im Rahmen einer Volksabstimmung angenommen. Dazu AVAK'JAN, 412 ff.

<sup>57</sup> Eine Übersicht über die Initiativen zur Ergreifung des Referendums auf Bundesebene findet sich bei KOMAROVA, Referendum, 46 ff. und FILIPOVA, 133 ff.

<sup>58</sup> Verfügungen der Zentralen Wahlkommission der RF (ZWkRF) vom 7. April 2005 № 142/974-4, russ. *Rossijskaja Gazeta* (im Folgenden: RG), 13. April 2005 und vom 20. April 2005 № 143/981-4, RG, 14. Mai 2005.

<sup>59</sup> Verfügung der ZWkRF vom 27. September 2006 № 187/1180-4, RG, 3. Oktober 2006.

<sup>60</sup> Verfügungen der ZWkRF vom 13. April 2012 № 118/917-6, RG, 27. April 2012, № 84 und vom 19. Juli 2012 № 132/1011-6, RG, 25. Juli 2012, № 168.

bürgern umfangreiche Fragenkataloge zur Abstimmung vorzulegen, die an ein Parteiprogramm erinnerten.<sup>61</sup>

## **2. Ebene einzelner Föderationssubjekte**

Auch auf Ebene einzelner Föderationssubjekte lässt sich durch (a.) die Erschwerung der Unterschriftensammlung, (b.) Einführung einer Mindeststimmbeteiligung und (c.) Verengung des Kreises der Initiativberechtigten eine Tendenz zur gesetzgeberischen Erschwerung des Verfahrens zur Ergreifung und Durchführung des fakultativen Referendums ausmachen.<sup>62</sup>

Im Gegensatz zum fakultativen Referendum auf Bundesebene sind die Einschränkungen allerdings nicht so weitgehend und ergeben sich nur mittelbar aus dem zunehmenden Detaillierungsgrad der Gesetzesnormen im WAG. Teilweise sind sogar Gegenteilstendenzen erkennbar.<sup>63</sup>

### **a. Erschwerung der Unterschriftensammlung**

Für das Zustandekommen des fakultativen Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts muss die Referendumsgruppe eine bestimmte Zahl von Unterschriften sammeln, welche durch die regionalen Gesetzgeber festgelegt wird, jedoch nicht mehr als 2% der im jeweiligen Föderationssubjekt registrierten Stimmbürger betragen darf (Art. 37 Abs. 1 WAG).

Mit der Revision vom 23. Juli 2011<sup>64</sup> sind ins WAG in Art. 37 Abs. 8–16 detaillierte Anforderungen an die Form der Unterschriftenblätter und deren Beglaubigung sowie Regeln zur Unterschriftensammlung aufgenommen worden.<sup>65</sup> Die Unterschriftenblätter müssen neu dem im Anhang 9 zum WAG enthaltenen Muster entsprechen (Art. 37 Abs. 8 WAG). Zudem wird in Art. 37 Abs. 12 und 13 WAG eine Beglaubigung jedes Unterschriftenblatts von der die Unterschriften sammelnden Person und dem bevollmächtigten Vertreter der Initiativgruppe gefordert.

Verstöße gegen die neu eingeführten Vorschriften über Form und Beglaubigung der Unterschriftenblätter werden streng geahndet. Nach Art. 38 Abs. 6.4. Bst. «h» WAG werden sämtliche Unterschriften auf einem Unterschriftenblatt für ungültig erklärt,

---

<sup>61</sup> Bei den beiden Initiativen aus dem Jahre 2005 sollten 12 bzw. 17 Fragen zur Abstimmung vorgelegt werden, die vor allem sozial- und arbeitsrechtliche Themen sowie Wahlmodalitäten betrafen.

<sup>62</sup> Dazu BERIGER, 187 ff.

<sup>63</sup> Z.B. die Ausweitung des Referendumsgegenstands auf Fragen in der gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Subjekten in Art. 12 Abs. 2 WAG als Reaktion auf das Urteil des VfGRF vom 10. Juni 1998 № 17-P (SZ RF, 22. Juni 1998, № 25, st. 3002).

<sup>64</sup> Bundesgesetz vom 23. Juli 2011 № 259-FZ «über die Änderung einzelner Gesetzesakte der RF» (SZ RF, 25. Juli 2011, № 30 (č. 1), st. 4607).

<sup>65</sup> Dazu auch BREIG, in: NEUMANN/RENGER, 255, 301 f.



wenn die eigenhändige Datumsangabe oder Unterschrift der genannten Personen fehlt, eine der Unterschriften nicht echt ist, das Unterschriftenblatt von einem Minderjährigen oder nicht Handlungsfähigen beglaubigt worden ist, die Angaben zu den Personen in unzulässiger Weise korrigiert worden sind, nicht der Wahrheit entsprechen oder nicht eigenhändig oder mit Bleistift angebracht worden sind.<sup>66</sup>

#### **b. Mindeststimmeteiligung**

Bereits im WAG 1997 (Art. 58 Abs. 6) und auch im derzeit geltenden WAG (Art. 70 Abs. 8) ist eine Mindeststimmeteiligung von 50% der Stimmbürger vorgesehen.

Vor dem Inkrafttreten des WAG 1997 haben die Föderationssubjekte die Höhe der Mindeststimmeteiligung in ihren Referendumsgesetzen selbst festgelegt. Diese lag teilweise unter dem bundesrechtlich vorgeschriebenen Wert (50% der Stimmbürger), so z.B. in der Republik Mordwinien<sup>67</sup> und dem Gebiet Moskau<sup>68</sup> mit je 25% der Stimmbürger.

#### **c. Verengung des Kreises der Initiativberechtigten**

Das Recht auf Ergreifung des Referendums steht nach Art. 14 Abs. 1 WAG grundsätzlich den stimmberechtigten Bürgern zu. Durch *Bundesgesetz* kann dieses Recht nach Art. 14 Abs. 2 WAG auch anderen Akteuren zugestanden werden. Diese Regelung ist dem Wortlaut nach restriktiver als Art. 15 Abs. 1 WAG 1997, wo das Recht auf Ergreifung des Referendums u.a. auch durch regionale Gesetze anderen Rechtsträgern verliehen werden konnte.

Die Frage, ob der Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 WAG eng auszulegen ist und das Recht auf Ergreifung des Referendums nur durch Bundes- und nicht auch regionale Gesetze anderen Akteuren als den Stimmbürgern zugestanden werden kann, wird in der russischen Lehre teilweise bejaht.<sup>69</sup> Das Obergericht Russlands bekannte sich in einem Urteil aus dem Jahre 2004 zu einer engen Auslegung des Wortlauts in Art. 14

---

<sup>66</sup> Art. 38 Abs. 6.4. Bst. «h» WAG wurde vom VfGRF kürzlich in einem Urteil im Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung bei der Registrierung eines Kandidaten für die Gemeindewahlen (die Bestimmung gilt für Wahlen und Referenden auf allen Staatsebenen) für verfassungsmässig erklärt. Dazu den unveröffentlichten Entscheid des VfGRF vom 25. Mai 2017 № 1010-O, 2 ff. E. 2.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 34 des Verfassungsgesetzes der Republik Mordwinien vom 27. Juli 1995 № 270-I «über das Referendum der Republik Mordwinien», Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Mordovija, 1995, № 3–4.

<sup>68</sup> Vgl. Art. 28 des Gesetzes vom 16. Juni 1995 № 16/95-OZ «über das Referendum des Gebiets Moskau», Vestik Moskovskoj oblastnoj Dumy, Juli 1995, № 7.

<sup>69</sup> ŽIVODROVA, 91 f. und SINCOV, 135. Dadurch werde das Referendumsrecht i.S.v. Art. 1 Abs. 3 WAG ausgeweitet. Durch Bundesverfassungsgesetz sei eine Ausweitung des Kreises der Initiativberechtigten *in majore minus* zulässig, wie es z.B. in Art. 11 Abs. 1.1. BGüBnF vorgesehen ist. Dazu KOČEV, VPu 2010, 73, 76.

Abs. 2 WAG.<sup>70</sup> In den regionalen Referendumsgesetzen wurde das Recht auf Ergreifung des Referendums teilweise Staatsorganen zugestanden.<sup>71</sup>

#### **d. Abnahme der praktischen Bedeutung des Referendums**

Im Gegensatz zum Referendum auf Bundesebene ist das Referendum auf Ebene einzelner Föderationssubjekte seit 1993 in der Praxis schon einige Male zur Anwendung gekommen. Allerdings ist es schwierig, dessen praktische Anwendung zuverlässig nachzuweisen, da die Volksabstimmungen in den Gliedstaaten praktisch nicht in der Datenbank der Zentralen Wahlkommission<sup>72</sup> eingetragen werden. In der Datenbank finden sich auf Ebene eines Föderationssubjekts nur die zwei Volksabstimmungen in den Republiken Tschetschenien am 2. Dezember 2007 und Tuva am 11. April 2010.<sup>73</sup> Das Gleiche gilt für die elektronischen Datenbanken der regionalen Wahlkommissionen.<sup>74</sup>

Aus den Darstellungen der Referendumspraxis in der russischen Literatur lässt sich schliessen, dass viele Initiativen zur Ergreifung des Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts nach dem Inkrafttreten des WAG 1997 und WAG an den verschärften Anforderungen an Ergreifung und Durchführung des Referendums scheiterten. Beispielsweise konnten nicht genügend Unterschriften gesammelt werden oder diese wurden für ungültig/unecht befunden.<sup>75</sup> Teilweise kamen die Volksabstimmungen zustande, jedoch wurde die Mindeststimmeteiligung von 50% nicht erreicht.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> Die Ausweitung des Kreises der Initiativberechtigten durch ein regionales Referendumsgesetz (im vorliegenden Fall ein Gemeindereferendumsgesetz) sei bundesrechtswidrig, da Art. 14 Abs. 2 WAG nur eine Ausweitung durch Bundesgesetz zulasse. Vgl. dazu den Entscheid des Obergerichts der Russischen Föderation vom 3. März 2004 № 66-G04-1, 3.

<sup>71</sup> Z.B. der höchsten Amtsperson oder im Falle der Republiken dem Präsidenten, den Abgeordneten der Parlamente oder der Regierung der Föderationssubjekte. Eine Übersicht über die Träger des Rechts auf Ergreifung des Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts in den regionalen Referendumsgesetzen findet sich bei ŽIVODROVA, 90 ff. und SINCOV, 131 ff.

<sup>72</sup> S. <<http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>> (18.08.2017).

<sup>73</sup> S. <<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=220200092756&region=20&prver=0&pronetvd=null>> und <<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=2172000278658&region=17&prver=0&pronetvd=null>> (18.08.2017).

<sup>74</sup> Vgl. z.B. die Datenbanken der Wahlkommissionen der Gebiete Moskau (<[http://www.moscow\\_reg.vybory.izbirkom.ru/region/moscow\\_reg](http://www.moscow_reg.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_reg)>), Orlov (<<http://www.orel.vybory.izbirkom.ru/region/orel/>>) und Lipetsk (<<http://www.lipetsk.vybory.izbirkom.ru/region/lipetsk>>) (18.08.2017).

<sup>75</sup> Praxisbeispiele finden sich bei ZITEVA, 127, 182 f. und ŽIVODROVA, 115 f.

<sup>76</sup> Z.B. bei der am 5. Juli 1998 in der Republik Burjatien durchgeführten Volksabstimmung, an der sich nur 40.5% der Stimmbürger beteiligt haben. Dazu detailliert BERIGER, 186 f.

## **B. Instrumentalisierung des Referendums**

Das Referendum wurde auf regionaler und Gemeindeebene gesetzgeberisch derart verändert, dass es in der Anwendungspraxis zur Legitimierung der politisch umstrittenen Zusammenschlüsse der Föderationssubjekte und auf Gemeindeebene zur scheindemokratischen Beteiligung des Volkes durch Entscheidung von Bagatellfragen eingesetzt wird.

### **1. Regionale Ebene**

In Russland ist seit der Jahrtausendwende eine vom Bund ausgehende Föderalreform im Gange, die unter anderem die Verringerung der Zahl der Föderationssubjekte anstrebt.<sup>77</sup> Zu diesem Zweck wurde beschlossen, die autonomen Bezirke als besondere Art von Föderationssubjekten, die territorial Teil eines anderen Föderationssubjekts bilden und nationale Gebilde sind,<sup>78</sup> mit ihren Muttersubjekten zu vereinen.<sup>79</sup>

Über den Zusammenschluss angrenzender Föderationssubjekte zur Bildung eines neuen Föderationssubjekts wird zwingend auf dem Wege einer Volksabstimmung entschieden (Art. 11 Abs. 1 BGüBnF).

#### **a. Verstärkung der zentralstaatlichen Kontrolle beim Zusammenschluss von Föderationssubjekten**

In Art. 10 Abs. 1 BGüBnF ist festgehalten, dass die Initiative zur Bildung eines neuen Gliedstaats durch die Vereinigung angrenzender Föderationssubjekte den betroffenen, wörtl. «interessierten» Föderationssubjekten (russ. *заинтересованные субъекты РФ*, *zainteresovannye sub-ekty RF*) zusteht. Dies bedeutet zum einen, dass die Initiative zur Vereinigung von den Föderationssubjekten selbst und nicht vom Bund ausgeht und zum anderen, dass sich vor dem Hintergrund des Prinzips der Volkssouveränität in Art. 3 Abs. 1 VfRF die Stimmbürger der betreffenden Föderationssubjekte zu dieser Frage äussern können.<sup>80</sup>

Mit der Revision von Art. 11 Abs. 1 BGüBnF vom 31. Oktober 2005<sup>81</sup> wurde neu vorgesehen, dass ein Zusammenschluss von Föderationssubjekten nur dann dem ob-

---

<sup>77</sup> BAGLAJ, 372 f.; ČERTKOV, ZIE 2010, 7, 7 f.

<sup>78</sup> In den autonomen Bezirken leben Ethnien mit einer besonderen nationalen Identität. Dazu z.B. BAGLAJ, 414 ff.

<sup>79</sup> Damit wollte man u.a. den Lebensstandard der Bevölkerung der wirtschaftlich oft defizitären autonomen Bezirke verbessern. Zu den Motiven der Vereinigung von Föderationssubjekten BERIGER, 160 ff.; LEBEDEVA, VAGU 2012, 1, 6 f.

<sup>80</sup> Dazu BGüBnF Kommentar-ČERTKOV, Art. 10, 66; ČERTKOV, ZIE 2010, 7, 10.

<sup>81</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 31. Oktober 2005 № 7-FKZ «über die Änderung der Artikel 10 und 11 des Bundesverfassungsgesetzes über die Regelung der Aufnahme und Bildung neuer Fö-

ligatorischen Referendum unterstellt werden kann, wenn zuvor Verhandlungen mit dem russischen Präsidenten durchgeführt worden sind und dieser die Initiative der fusionswilligen Föderationssubjekte unterstützt.

Mit dieser Bestimmung wurde die Durchführung des obligatorischen Referendums und faktisch das ganze Verfahren zur Vereinigung angrenzender Föderationssubjekte in das Ermessen des russischen Präsidenten gestellt.<sup>82</sup>

**b. Legitimierung der politisch umstrittenen Zusammenschlüsse von Föderationssubjekten in der Anwendungspraxis des Referendums**

Zwischen 2003 und 2007 fanden fünf Zusammenschlüsse von Föderationssubjekten statt, bei denen in den betreffenden Föderationssubjekten elf obligatorische Referenden durchgeführt wurden.<sup>83</sup> Eine Analyse der praktischen Durchführung zeigt, dass die obligatorischen Referenden als Mittel zur demokratischen Legitimierung der politisch umstrittenen Zusammenschlüsse der autonomen Bezirke mit ihren Muttersubjekten im Rahmen der Föderalpolitik des Bundes eingesetzt wurden.<sup>84</sup>

Dies kommt in erster Linie dadurch zum Ausdruck, dass die beteiligten Föderationssubjekte (v.a. die autonomen Bezirke) den Fusionsprojekten anfangs ablehnend gegenüberstanden (Widerstand der Ethnien mit besonderem Repräsentationsanspruch, Unklarheiten bezüglich des rechtlichen Status im neuen Föderationssubjekt etc.).<sup>85</sup> Vom Bund wurde dann administrativer Druck auf die regionalen Führungskräfte ausgeübt<sup>86</sup> oder finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt, damit sie den Fusionsprojekten zustimmten. Der russische Präsident erliess vor jeder obligatorischen Volksabstimmung ein Dekret «über die sozioökonomische Entwicklung» des jewei-

---

derationssubjekte innerhalb der bestehenden Struktur der RF»») (SZ RF, 7. November 2005, № 45, st. 4581).

<sup>82</sup> BESSONOVA, KiMP 2009, 12, 13; KOČEV, Vpu 2010, 73, 73 f. Über die Folgen einer Nichtdurchführung der Verhandlungen mit dem Präsidenten oder einer Ablehnung des Fusionsprojekts durch denselben schweigt sich das Gesetz aus. Dazu BGüBnF Kommentar-ČERTKOV, Art. 11, 83; ČERTKOV, ZiE 2010, 7, 10 f.

<sup>83</sup> (1.) Vereinigung des Gebiets Perm und des autonomen Bezirks der Komi-Permjaken zur Region Perm; (2.) Aufnahme der autonomen Bezirke Tajmyr (der Dolganen und Nenzen) und der Evenken in die Region Krasnojarsk; (3.) Vereinigung des Gebiets Kamtschatka und des autonomen Bezirks der Korjaken zur Region Kamtschatka; (4.) Aufnahme des autonomen Bezirks der Ust-Ordynsker Burjaten ins Gebiet Irkutsk; und (5.) Vereinigung des Gebiets Tschita mit dem autonomen Bezirk der Aginer Burjaten zur Region Transbaikalien. Alle elf Volksabstimmungen sind in der Datenbank der ZWkRF eingetragen <<http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>> (18.08.2017).

<sup>84</sup> BERIGER, 164 f., 265 f.; LEBEDEVA, VAgü 2012, 1, 6 f.; BESSONOVA, KiMP 2009, 12, 13.

<sup>85</sup> BERIGER, 163 f.; LEBEDEVA, VAgü 2012, 1, 4 ff.

<sup>86</sup> Bei der Vereinigung des Gebiets Kamtschatka mit dem autonomen Bezirk der Korjaken wurde der Gouverneur von Kamtschatka vom russischen Präsidenten entlassen und gegen das Oberhaupt des autonomen Bezirks der Korjaken eine Strafuntersuchung eingeleitet. Dazu BERIGER, 144 f., 164 f.; LEBEDEVA, 139.

ligen neuen Föderationssubjekts, wo den beteiligten Föderationssubjekten finanzielle Mittel zur Realisierung von Infrastrukturprojekten und Massnahmen zum Schutz der ethnischen Minderheiten versprochen wurden.<sup>87</sup> Die «Initiative» zur Vereinigung der Föderationssubjekte ging dann jeweils formell in Übereinstimmung mit Art. 10 Abs. 2 BGüBnF von den Föderationssubjekten aus.

Zur demokratischen Legitimation der umstrittenen Fusionsprojekte wurde zudem versucht, bei den obligatorischen Volksabstimmungen eine hohe Stimmbeteiligung und hohe Zustimmungsraten zu erzielen. Dazu wurden den Stimmbürgern in den Föderationssubjekten zum einen materielle Vorteile in den Abstimmungslokalen in Aussicht gestellt.<sup>88</sup> Zum anderen wurden sie von Seiten der Arbeitgeber und Hochschuleinrichtungen zur Teilnahme an den Volksabstimmungen und teilweise auch zu einer positiven Antwort auf dem Stimmzettel gezwungen.<sup>89</sup>

## **2. Gemeindeebene**

### **a. Bagatellisierung des Referendumsgegenstands**

Das Gemeindereferendum ist ein Instrument zur Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung und soll den Stimmbürgern die unmittelbare Entscheidung über die sie betreffenden dringendsten Fragen von örtlicher Bedeutung ermöglichen (vgl. Art. 1 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG i.V.m. Art. 130 Abs. 2 VfRF).

In der Gesetzgebung lässt sich allerdings eine Tendenz zur «Bagatellisierung» des Gegenstands des Gemeindereferendums ausmachen. Dies zeigt sich in erster Linie dadurch, dass zentrale Fragen der Gemeindeorganisation wie die Annahme der Gemeindesatzung oder Fragen des Gemeindebudgets gesetzlich vom Anwendungsbereich des Gemeindereferendums ausgenommen werden,<sup>90</sup> das Gemeindereferendum für weniger bedeutsame Fragen dagegen in obligatorischer Weise vorgesehen ist.

---

<sup>87</sup> Vgl. Dekret des Präsidenten der RF vom 3. November 2003 № 12833 «über die Massnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung des autonomen Bezirks der Komi-Permjaken und des Gebiets Perm» und die Präsidialdekrete zu den anderen Zusammenschlüssen von Föderationssubjekten vom 12. April 2005 № 412 (Tajmyr, Evenkien, Krasnojarsk), vom 21. Oktober 2005 № 1227 (Kamtschatka und der autonome Bezirk der Korjaken), vom 6. April 2006 № 323 (Irkutsk und der autonome Bezirk der Ust-Ordynsker Burjaten) und vom 1. März 2007 № 260 (Tschita und der autonome Bezirk der Aginer Burjaten).

<sup>88</sup> Bei der Vereinigung des Gebiets Irkutsk und des autonomen Bezirks der Ust-Ordynsker Burjaten wurden beispielsweise in einigen Abstimmungslokalen Lotterien mit Autos als Hauptgewinn veranstaltet und Konzerte organisiert. LEBEDEVA, 160; BERIGER, 152, 158 f.

<sup>89</sup> Im Gebiet Tschita wurden den Stimmbürgern beispielweise im Abstimmungslokal individualisierte Teilnahmebestätigungen ausgestellt, die sie danach auf der Arbeit dem Vorgesetzten oder am Studienort vorweisen mussten. LEBEDEVA, 171; BERIGER, 157 f.

<sup>90</sup> Auch die Bestimmung der Struktur der Gemeindeorgane wird in Art. 44 Abs. 1 Ziff. 4 ÖrtlSelbstVwG vom Anwendungsbereich des Gemeindereferendums ausgenommen. Dies bestätigte das VfGRF in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2014 № 2744-O, 7 E. 3.1 (VKS, № 2, 2015).

Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung eines Gemeinwesens ist dessen Gemeindegesetz (russ. *устав муниципального образования, ustav municipal'nogo obrazovaniya*), die nach Art. 44 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG zentrale Fragen der Gemeindeorganisation regelt.<sup>91</sup> Die Annahme der Gemeindegesetz wird in Art. 44 Abs. 3 ÖrtlSelbstVwG jedoch vom Anwendungsbereich des Gemeindeferendums ausgenommen.<sup>92</sup> Unter dem Vorgängergesetz aus dem Jahre 1995 war die Annahme der Gemeindegesetz in einer Volksabstimmung noch möglich (vgl. Art. 8 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG 1995).<sup>93</sup>

In Art. 12 Abs. 8 Bst. «d» WAG ist vorgesehen, dass Fragen betreffend Annahme oder Änderung des Budgets sowie Vollzug und Änderung finanzieller Verpflichtungen der Gemeinden nicht Gegenstand des Gemeindeferendums sein können. Dies wird auch in Art. 35 Abs. 10 Ziff. 2 ÖrtlSelbstVwG hervorgehoben, wonach die Bestätigung des Gemeindebudgets und die Kontrolle über dessen Einhaltung zur ausschliesslichen Kompetenz des Repräsentativorgans der Gemeinde gehören.<sup>94</sup> Das russische Verfassungsgericht betonte, dass beim Gemeindeferendum nicht über sämtliche Fragen von örtlicher Bedeutung entschieden werden könne.<sup>95</sup>

Auf der anderen Seite ist in Art. 56 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwG ein obligatorisches Referendum betreffend die Einführung und Verwendung von Mitteln der Selbstbesteuerung vorgesehen. Unter Mitteln der Selbstbesteuerung sind nach Art. 56 Abs. 1 ÖrtlSelbstVwG Abgaben der Bürger zur Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung zu verstehen, wobei deren Rechtsnatur als Steuern oder Gebühren umstritten ist.<sup>96</sup> Die Höhe der Abgaben ist in der Praxis oft gering.

## **b. Scheindemokratische Beteiligung des Volkes in der Praxis**

Der Grossteil der Gemeindeferenden betrifft in der Praxis die Einführung und Verwendung von Mitteln der Selbstbesteuerung, da in diesem Fall die Durchführung

---

<sup>91</sup> Dazu auch BAGLAJ, 733 f.

<sup>92</sup> In Art. 44 Abs. 3 ÖrtlSelbstVwG ist vorgesehen, dass die Gemeindegesetz vom Gemeindeparlament (oder in Gemeinden mit bis zu 100 Stimmbürgern der Gemeindeversammlung) angenommen wird. Ausserdem gehören Annahme, Änderung und Ergänzung der Gemeindegesetz nach Art. 35 Abs. 10 Ziff. 1 ÖrtlSelbstVwG zur ausschliesslichen Kompetenz des Repräsentativorgans der Gemeinde. Dazu ÖrtlSelbstVwG Kommentar-SERGEEV, Art. 22, 220, Art. 44, 385.

<sup>93</sup> Nach dieser Bestimmung konnte die Gemeindegesetz entweder unmittelbar von der Bevölkerung oder mittelbar vom Repräsentativorgan der Gemeinde angenommen werden.

<sup>94</sup> Auch das VfGRF konkretisierte in einem unveröffentlichten Entscheid aus dem Jahre 2016, dass Volksabstimmungen über Budgetfragen auf Gemeindeebene aufgrund des klaren Wortlauts in Art. 12 Abs. 8 Bst. «d» WAG und Art. 35 Abs. 10 Ziff. 2 ÖrtlSelbstVwG bundesrechtswidrig seien. Dazu Entscheid des VfGRF vom 25. Februar 2016 № 405-O, 4 E. 2.

<sup>95</sup> Dadurch solle eine «ausgewogene Verwendung» der Formen der direkten und repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene sichergestellt werden. Entscheid des VfGRF vom 9. Dezember 2014 № 2744-O, 8 E. 3.1 und 11 E. 3.3 (VKS, № 2, 2015).

<sup>96</sup> Zu dieser Frage ÖrtlSelbstVwG Kommentar-PEŠIN, Art. 56, 484 f.

eines obligatorischen Referendums vorgeschrieben ist.<sup>97</sup> Eine Analyse der Anwendungspraxis zeigt, dass die Höhe der Mittel der Selbstbesteuerung 50–900 Rubel (ca. 1–18 Fr.) betrug, weshalb die Bedeutung einer Volksabstimmung über deren Einführung und Verwendung als gering einzustufen ist.<sup>98</sup>

Das Gemeindereferendum wurde in der Praxis so eingesetzt, dass das Volk dabei nicht über die wichtigsten Fragen von örtlicher Bedeutung (Annahme der Gemeindeversatzung, Gemeindebudget etc.) entscheiden konnte, sondern durch Abstimmungen über Bagatellfragen in scheindemokratischer Weise an der Ausgestaltung der Gemeindepolitik beteiligt wurde.

## V. Würdigung

Die in der russischen Verfassung angelegte Stellung des Referendums als zentrales Instrument zur Ausübung von Volksmacht (Art. 3 Abs. 3 und 130 Abs. 2 VfRF), subjektives Recht des Einzelnen und gleichwertiges verfassungsrechtliches Institut im Verhältnis zu den Wahlen<sup>99</sup> besteht nur dem Anschein nach und ist im russischen Rechtssystem ein Fremdkörper. In Russland hat man sich für die Staatsform der repräsentativen Demokratie entschieden.<sup>100</sup> Direktdemokratische Instrumente spielen bei der Ausgestaltung der Staatspolitik traditionellerweise keine oder nur eine untergeordnete Rolle.<sup>101</sup>

Im Verhältnis dazu ist der Kreis von Fragen, die der Volksabstimmung unterstellt werden können (beliebige Anliegen von gesellschaftlicher und staatlicher Bedeutung der jeweiligen Staatsebene), viel zu weit gefasst.<sup>102</sup> Davon zeugen auch die aus bis zu 17 Teilfragen bestehenden «Referendumsfragen», die man auf Bundesebene erfolglos versuchte der Volksabstimmung zu unterstellen.<sup>103</sup> Auch die Anforderungen an die Einschränkungen des sehr weit gefassten Referendumsrechts sind in der Theorie hoch.<sup>104</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. die Praxis der Durchführung der Gemeindereferenden auf <<http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>> (18.08.2017).

<sup>98</sup> BERIGER, 242, 246.

<sup>99</sup> Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Referendums oben III.A.

<sup>100</sup> Handbuch VfRF-LUCHTERHANDT, Art. 1 N 14.

<sup>101</sup> Angesichts des geringen Vertrauens in direktdemokratische Institutionen werde das Referendum als Instrument zur Beeinflussung der Stimmbürger eingesetzt und sei damit der Entwicklung einer demokratischen Kultur in Russland sogar abträglich. KRIVACHEV, GviMSu 2000, 38, 39, 43.

<sup>102</sup> Dazu oben III.B.

<sup>103</sup> Dazu oben IV.A.1.d.

<sup>104</sup> Dazu oben III.C.

Die Einordnung des Referendums ins russische Verfassungsgefüge bereitet Mühe, da dessen Verhältnis zu den Kompetenzen anderer Staatsorgane (v.a. denjenigen des Parlaments) und den Instrumenten der repräsentativen Demokratie nicht hinreichend geklärt ist.<sup>105</sup>

In der Verfassungsrealität («Sein») wurde das Referendum auf Bundesebene gesetzgeberisch derart verändert, dass es durch die Erschwerung des Verfahrens zur Ergreifung des Referendums, faktische Öffnung des Ausnahmekatalogs und die zeitlichen Beschränkungen des Referendumsrechts praxisuntauglich gemacht wurde.<sup>106</sup>

Auf Ebene eines einzelnen Föderationssubjekts wurde der Detaillierungsgrad der Bestimmungen zur Unterschriftensammlung erhöht, eine hohe Mindeststimmbeteiligung eingeführt und der Kreis der Initiativberechtigten gesetzgeberisch verengt, so dass die praktische Bedeutung des Referendums in den Föderationssubjekten abgenommen hat.<sup>107</sup>

Die aufgezeigten Tendenzen zur gesetzgeberischen Einschränkung des Referendums auf Bundes- und Ebene eines einzelnen Föderationssubjekts lassen dieses zu einem theoretischen Modell eines direktdemokratischen Instruments ohne praktische Bedeutung verkommen. Sie sind als Reaktion auf die «systemfremde» Stellung zu sehen, welche dem Referendum in der russischen Verfassung eingeräumt wird. Auch die Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts ist tendenziell auf die Einschränkung des Referendums zugunsten der Instrumente der repräsentativen Demokratie ausgerichtet.<sup>108</sup>

Beim regionalen und Gemeindereferendum zielte der Gesetzgeber auf eine Instrumentalisierung derselben ab. Entsprechend wurde auf regionaler Ebene die zentralstaatliche Kontrolle über den Prozess der Vereinigung von angrenzenden Föderationssubjekten gesetzgeberisch verstärkt.<sup>109</sup> In der Praxis wird das regionale Referendum nun zur Legitimierung der politisch umstrittenen Föderalpolitik zur Vereinigung der autonomen Bezirke mit ihren Muttersubjekten eingesetzt.<sup>110</sup>

Auf Gemeindeebene wurde der Gegenstand des Gemeindereferendums gesetzgeberisch «bagatellisiert», indem nicht mehr über zentrale Fragen der Gemeindeorganisation, wie z.B. die Annahme der Gemeindesatzung oder Fragen im Zusammenhang

---

<sup>105</sup> Zum Verhältnis von Wahlen und Referenden ANDREEVA/VEREŠČAGIN/STAROSTINA, *Sko* 2007, 173, 175 und oben III.A.3.

<sup>106</sup> Dazu oben IV.A.1.

<sup>107</sup> Dazu oben IV.A.2.

<sup>108</sup> Vgl. für das Referendum auf Bundesebene v.a. das Urteil des VfGRF vom 21. März 2007 № 3-P, 8 E. 2 (SZ RF, 2. April 2007, № 14, st. 1741). Dazu schon oben IV.A.1.c.

<sup>109</sup> Dazu oben IV.B.1.a.

<sup>110</sup> Dazu oben IV.B.1.b.



mit dem Gemeindebudget, entschieden werden kann.<sup>111</sup> In der Praxis werden auf Gemeindeebene aktiv Volksabstimmungen betreffend die Einführung und Verwendung von Mitteln der Selbstbesteuerung von geringer Höhe durchgeführt. Damit wird das Referendum zur scheindemokratischen Beteiligung des Volkes zur Entscheidung von Bagatellfragen missbraucht.<sup>112</sup>

Die gesetzgeberische Tendenz zur Instrumentalisierung des Referendums auf regionaler und Gemeindeebene spiegelt den gegenwärtigen Zustand der russischen Demokratie wider, die auch als «gelenkt» oder «illiberal» charakterisiert wird. Eine solche Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass demokratische Instrumente zwar dem Anschein nach bestehen, jedoch faktisch ihres Sinnes entleert sind, da sie von den Staatsorganen gezielt zur Erreichung bestimmter Ziele eingesetzt werden.<sup>113</sup>

Damit lässt sich die eingangs aufgestellte These bestätigen, dass im russischen Referendumsrecht zurzeit eine starke Divergenz zwischen Sein und Schein von Gesetzgebung besteht.

## Literaturverzeichnis

- ANALITIČESKOE UPRAVLENIE SOVETA FEDERACII (Analytische Verwaltung des Bundesrats, im Folgenden: AUSF), Referendum kak institut neposredstvennoj demokratii (Das Referendum als Institut der direkten Demokratie), Gosudarstvennaja vlast' i Mestnoe Samoupravljenie (GviMSu) 2007, 11
- ANDREEVA GALINA/VEREŠČAGIN ALEKSANDR/STAROSTINA INGA, Dveri dlja referendumu priotkryvajutsja? (Gehen die Türen für das Referendum einen Spalt auf?), Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie (Sko) 2007, 173
- AVAK'JAN SUREN, Konstitucionnoe pravo Rossii: Tom I (Verfassungsrecht Russlands: Band I), 5. Aufl., Moskau 2017
- AVANESJAN ALEKSEJ, Referendum kak konstitucionno-pravovoj institut v sovremennoj Rossii (Das Referendum als verfassungsrechtliches Institut im heutigen Russland), Volgograd 2004
- BABIČEV IGOR'/ŠUGRINA JEKATERINA (Hrsg.), Kommentarij k Federal'nomu Zakonu ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ «Ob obščikh principakh organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» (Kommentar zum Bundesgesetz vom 6. Oktober 2003 № 131-FZ «über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF»), 2. Aufl., Moskau 2015
- BAGLAJ MARAT, Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii (Verfassungsrecht der Russischen Föderation), 12. Aufl., Moskau 2017

---

<sup>111</sup> Dazu oben IV.B.2.a.

<sup>112</sup> Dazu oben IV.B.2.b.

<sup>113</sup> Zum Begriff der «gelenkten Demokratie» in Russland MOMMSEN, in: BUHBE/GORZKA, 235, 237. Zur «illiberalen Demokratie» MANGOTT, 29 f.

- BERIGER JULIAN-IVAN, Das Referendum in den Föderationssubjekten und Gemeinden des heutigen Russlands: Eine Analyse der normativen Ausgestaltung und praktischen Anwendung, Baden-Baden 2016
- BESSONOVA VIKTORIJA, Problemy ob-edinitel'nykh reform v sub-ekтах Rossijskoj Federacii (Probleme der Zusammenschlussreformen in den Subjekten der RF), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2009, 12
- BORISOV ALEKSANDR, Kommentarij k Federal'nomu Zakonu «Ob osnovnykh garacijah izbiratel'nykh prav i prava na učastie v referendumе graždan Rossijskoj Federacii» (Kommentar zum Bundesgesetz «über die grundlegenden Garantien des Wahlrechts und des Rechts der Bürger der RF auf Teilnahme am Referendum»), Moskau 2007
- BREIG BURKHARD, Sachunmittelbare Demokratie in Russland, in: NEUMANN PETER/RENGER DENISE (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011, Baden-Baden 2012, 255
- ČERTKOV ALEKSANDR, Kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu «O porjadke prinjatija v Rossijskuju Federaciju i obrazovanija v ee sostave novogo sub-ekta Rossijskoj Federacii» (Kommentar zum Bundesverfassungsgesetz «über das Verfahren der Aufnahme und Bildung neuer Föderationssubjekte im Bestand der RF» [BGüBnF]), Moskau 2006
- ČERTKOV ALEKSANDR, Monitoring zakonodatel'stva ob izmenenii sub-ektivnogo sostava Rossijskoj Federacii i praktiki ego primenenija (Monitoring der Gesetzgebung über die Änderung des Subjektbestandes der RF und die Anwendungspraxis), Zakonodatel'stvo i Ekonomika (ZiE) 2010, 7
- FADEEV VLADIMIR, Kapitel 5, in: FADEEV VLADIMIR (Hrsg.), Konstitucionnoe pravo (Verfassungsrecht), Moskau 2016, 96
- FADEEV VLADIMIR, Kapitel 6, in: FADEEV VLADIMIR (Hrsg.), Konstitucionnoe pravo (Verfassungsrecht), Moskau 2016, 134
- FADEEV VLADIMIR, Kapitel 24, in: FADEEV VLADIMIR (Hrsg.), Konstitucionnoe pravo (Verfassungsrecht), Moskau 2016, 563
- FILIPOVA IRINA, Konstitucionno-pravovoe regulirovanie referendumа v Rossijskoj Federacii (Verfassungsrechtliche Regelung des Referendums in der RF), Nischni Nowgorod 2000
- GJATOV RUSTAM, Institut referendumа v Rossijskoj Federacii i zarubežnykh stranakh: Konstitucionno-pravovoe i sravnitel'noe issledovanie (Das Institut des Referendums in der RF und dem Ausland: Eine verfassungsrechtliche und vergleichende Analyse), Moskau 2007
- GRANKIN IGOR', Zakonodatel'noe obespečenie prjamoj demokratii na municipal'nom urovne (Die gesetzgeberische Gewährleistung der direkten Demokratie auf Gemeindeebene), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2012, 44
- KOČEV VLADIMIR, Osobennosti podgotovki i provedenija referendumа sub-ekta RF po voprosu ob obrazovanii novogo sub-ekta (Besonderheiten der Vorbereitung und Durchführung des Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts betreffend die Bildung eines neuen Subjektes), Vestik Permskogo universiteta (VPu) 2010, 73
- KOMAROVA VALENTINA, Vidy referendumov v sovremennoj Rossii (Arten von Referenden im heutigen Russland), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2003, 29
- KOMAROVA VALENTINA, Mekhanizm neposredstvennoj demokratii v sovremennoj Rossii (Mechanismus der direkten Demokratie im modernen Russland), Moskau 2006 (zit. KOMAROVA, Mechanismus)
- KOMAROVA VALENTINA, Referendumnoe pravo i process v Rossii (Referendumsrecht und Verfahren in Russland), Moskau 2007 (zit. KOMAROVA, Referendum)

- KOVALEV VADIM, Predmet referendumov v Rossii: Regulirovanie i problematika (Gegenstand der Referenden in Russland: Regulierung und Problematik), Pravo i Žizn' (PiŽ) 2001, 90
- KRIVAČEV ANDREJ, Rol' i mesto vyborov i referendumov v processe stanovlenija i razvitija pravovogo demokratičeskogo gosudarstva v Rossii (Rolle und Stellung der Wahlen und Referenden im Prozess der Bildung und Entwicklung des demokratischen Rechtsstaats in Russland), Gosudarstvennaja vlast' i Mestnoe Samoupravlenie (GviMSu) 2000, 38
- KURJAČAJA MARINA, Problemy realizacii prava graždan na referendum (Probleme der Realisierung des Referendumsrechts der Bürger), Pravo i Politika (PiP) 2005, 11
- LEBEDEVA JEKATERINA, Vlijanie političeskogo režima na transformaciju administrativno-territorial'nogo delenija v Rossijskoj Federacii (Der Einfluss des politischen Regimes auf die Veränderung der administrativ-territorialen Gliederung in der RF), Moskau 2012
- LEBEDEVA JEKATERINA, Opyt ob-edinenija sub-ektov v RF: Problemy i predvaritel'nye itogi (Erfahrung der Vereinigung der Föderationssubjekte in der RF: Probleme und vorläufige Ergebnisse), Vestik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta (VAGu) 2012, 1
- MANGOTT GERHARD, Zur Demokratisierung Russlands: Band 1: Russland als defekte Demokratie, Baden-Baden 2002
- MOMMSEN MARGARETA, Putins «gelenkte Demokratie»: «Vertikale der Macht» statt Gewaltenteilung, in: BUHBE MATTHES/GORZKA GABRIELE (Hrsg.), Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden 2007, 235
- NEVINSKIJ VALERIJ, Obščerossijskij referendum: soderžanie i značenie konstitucionno-pravovykh novell 2002 i 2004 gg. (Das gesamtrossische Referendum: Inhalt und Bedeutung der verfassungsrechtlichen Novellen der Jahre 2002 und 2004), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2005, 14
- NUDNENKO LIDIJA, Konstitucionnoe pravo graždanina Rossijskoj Federacii na referendum i meždunarodnye standarty (Das verfassungsmässige Recht der Bürger der RF auf Teilnahme am Referendum und die internationalen Standards), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2005, 20
- NUDNENKO LIDIJA, Zakonodatel'stvo o vyborakh i referendumakh: Detalizacija i soveršenstvovanie (Gesetzgebung über Wahlen und Referenden: Detaillierung und Vervollständigung), Rossijskij Juridičeskij Žurnal (RJŽ) 2009, 176
- NUSSBERGER ANGELIKA, § 1 Rechtsgeschichte und Rechtskultur in Russland, in: NUSSBERGER ANGELIKA (Hrsg.), Einführung in das russische Recht, München 2010, 1
- PETUKHOVA NATAL'JA, Pravovye ograničenija iniciirovanija, naznačenija i provedenija referendumov v Rossijskoj Federacii: Ponjatie i sistema (Rechtliche Beschränkungen der Ergreifung, Ansetzung und Durchführung des Referendums in der Russischen Föderation: Begriff und System), Gosudarstvo i Pravo (GiP) 2010, 112
- RJABOW ANDREJ, Gelenkte Wahlen 2007 and 2008: Gesetzgebungsreform und Veränderungen innerhalb der Regierung, in: BUHBE MATTHES/GORZKA GABRIELE (Hrsg.), Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden 2007, 255
- RUDENKO VIKTOR, Konstitucionnye modeli referenduma v stranakh Evropejskogo Sojuza, Švejcarii i Rossii (Verfassungsmodelle des Referendums in den Ländern der EU, der Schweiz und Russland), Konstitucionnoe Pravo: Vostočnoevropejskoe Obozrenie 2003 (KPVO), 10
- SERGEEV ALEKSEJ, Ob ograničenii predmeta referenduma Rossijskoj Federacii (Über die Einschränkung des Gegenstands des Referendums der Russischen Föderation), Konstitucionnoe i Municipal'noe Pravo (KiMP) 2008, 7

- SINCOV GLEB, Konstitucionno-pravovoj institut referendum Rossijskoj Federacii i sub-ektov Rossijskoj Federacii (Das verfassungsrechtliche Institut des Referendums der RF und der Föderationssubjekte), Penza 2003
- ŠMELEV ALEKSEJ, Referendum kak ob-ekt teoretiko-pravovogo issledovanija (Das Referendum als Objekt einer rechtstheoretischen Untersuchung), Saratov 2006
- ŠUGRINA JEKATERINA, Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii (Gemeinderecht der RF), 5. Aufl., Moskau 2014
- VAŽNOV SERGEJ, Institut pravotvorčeskoj iniciativy graždan v sisteme narodovlastija v Rossijskoj Federacii (Das Institut der Volksinitiative im System der Volksherrschaft in der RF), Saratov 2007
- WIESER BERND (Hrsg.), Handbuch der russischen Verfassung, Wien 2014
- ZITEVA INNA, Konstitucionnoe pravo graždan na mestnyj referendum v Rossijskoj Federacii (Das verfassungsmässige Recht der Bürger auf Teilnahme am Gemeindereferendum), Moskau 2009
- ZOR'KIN VALERIJ (Hrsg.), Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 3. Aufl., Moskau 2013
- ŽIVODROVA NADEŽDA, Konstitucionno-pravovoe regulirovanie referendum sub-ekta Rossijskoj Federacii (Verfassungsrechtliche Regulierung des Referendums auf Ebene eines Föderationssubjekts), Penza 2006